Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3891**

16. Wahlperiode 15. 12. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Ulrike Flach, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/3687 –

Erfahrungen mit den biometrischen Reisepässen

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit mehr als einem Jahr – seit 1. November 2005 – sind die Reisepässe der Bundesrepublik Deutschland mit einem RFID-Chip ausgestattet, auf dem ein digitalisiertes Foto des Passinhabers gespeichert ist. In knapp einem Jahr – zum 1. November 2007 – sollen auch Fingerabdrücke digital auf den RFID-Chips gespeichert werden.

In der Vergangenheit sind in der Bundesrepublik aber auch in vielen anderen Ländern immer wieder gravierende Sicherheitsmängel bei der Sicherung der Daten auf den RFID-Chips vor unberechtigtem Zugriff bekannt geworden. Die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 legt gemeinsame Sicherheitsmerkmale einschließlich biometrischer Identifikatoren für Pässe der Mitgliedsstaaten mit einer Gültigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten fest. Aufgrund dieser Verordnung ist die Europäische Kommission beauftragt, die technischen Spezifikationen festzulegen, die für die Aufnahme biometrischer Daten erforderlich sind. Bei Speicherung von Fingerabdrücken soll nach Ansicht der Europäischen Kommission als zusätzliche Zugangskontrolle eine so genannte Extended Access Control (EAC) bzw. Public-Key-Infrastruktur installiert werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

In Deutschland werden seit November 2005 elektronische Reisepässe ausgestellt, in denen in einem Chip das Gesichtsbild gespeichert ist. Rechtsgrundlage ist die EG-Verordnung Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten. Datenschutz und Datensicherheit waren bei der Vorbereitung der Einführung elektronischer Reisepässe auf europäischer und auch auf nationaler Ebene ein zentrales Thema. Die Vorschläge des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe der Datenschutzbeauftragten der EU-Staaten (nach Artikel 29 der EG-Datenschutzrichtlinie) sind schon im Verordnungsentwurf weitestgehend übernommen worden. Dazu zählen eine klare Zweckbindungsregelung und die Sicherstellung der Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 14. Dezember 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

der Daten. Im nationalen Kontext unterliegen die bei der Beantragung eines Reisepasses in den Passbehörden erfassten Daten den Bestimmungen des Passgesetzes. Einer angemessenen Sicherheit der Daten im Chip wurde in internationalen und europäischen Gremien sowie bei der Spezifizierung des deutschen elektronischen Reisepasses Rechnung getragen. Mit Entschiedenheit weist die Bundesregierung den Vorwurf zurück, dass gravierende Sicherheitsmängel bei der Sicherung der Daten vor unberechtigten Zugriff bestehen.

1. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit der Funktionalität, der Störungsanfälligkeit und der Datensicherheit der deutschen elektronische Reisepässe gemacht, und wie beurteilt die Bundesregierung die zukünftige Funktionalität, der Störungsanfälligkeit und Datensicherheit der deutschen elektronischen Reisepässe?

Seit November 2005 wurden in Deutschland rund 2,3 Mio. Reisepässe ausgestellt. In 26 Fällen hat die Bundesdruckerei GmbH in reklamierten Reisepässen Funktionsstörungen des Chips festgestellt. Die Bundesdruckerei GmbH hat diese Pässe zurückgenommen und für die betroffenen Bürger unentgeltlich neue Pässe produziert. Es gibt keine Erkenntnisse, die die Funktionalität, Störanfälligkeit oder Datensicherheit in Frage stellen.

Auf Grundlage internationaler Normenentwürfe wurde zwischen dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem Bundeskriminalamt, dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und der Bundesdruckerei ein Lastenheft zu systematischen Untersuchungen abgestimmt. Dieses Lastenheft enthält die für die Qualifikation eines geeigneten Inlays und des Passes notwendigen Prüfungen, wie zum Beispiel Stempeltests, dynamisches Biegen unter Last, Torsionsprüfungen, Röntgenbelastungen, Klimaprüfungen, chemische Beanspruchungen, usw. Qualifizierende Tests finden sowohl bei der Bundesdruckerei als auch bei den Chipzulieferern Philips und Infineon statt. Die vorliegenden Prüferkenntnisse lassen keinen Zweifel an der dauerhaften Funktionstüchtigkeit erkennen; der Prozess der Qualitätssicherung wird kontinuierlich sichergestellt. Die Ergebnisse dieser Belastungstests sind aus Wettbewerbsgründen nicht öffentlich.

Der Schutz der im Chip gespeicherten Daten ist auf technisch hohem Niveau, die Sicherheit gegen Fälschung und Verfälschung der Daten ist gewährleistet. Funktionalität, Störungsanfälligkeit und Datensicherheit werden gegen eine Technische Richtlinie und ein Schutzprofil des BSI geprüft.

2. Liegen Erfahrungen aus anderen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, USA etc. vor, die sich verwerten lassen?

Vor einigen Monaten gab es Presseberichte, dass Sicherheitsfunktionen im niederländischen elektronischen Pass umgangen worden seien. Bereits in der Beantwortung auf die Schriftlichen Fragen der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn vom 8. Februar 2006 hat die Bundesregierung zu diesen Meldungen Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass die im elektronischen Pass gespeicherten Daten nicht mit einfachen Mitteln durch Unbefugte aus- und mitgelesen werden können. Insbesondere steht der von einem Unbefugten dafür aufzubringende Aufwand in keinem Verhältnis zum dadurch erzielten Informationsgewinn. Das Bedrohungsszenario ist daher rein theoretisch. Die zukünftig zusätzlich vorgesehenen Fingerabdrücke werden mit Schutzmechanismen versehen, die weit über die Gültigkeitsdauer des Passes hinaus als nicht überwindbar eingeschätzt werden können.

3. Welche Probleme gab es in der Vergangenheit speziell mit der Funktionstüchtigkeit der Software, und wie wurden diese gelöst?

In 26 von rund 2,3 Mio. Fällen wurde festgestellt, dass sich Pässe aufgrund eines Softwarefehlers nicht auslesen ließen, obwohl der Chip funktionsfähig war. Dieses Softwareproblem wurde nach Bekanntwerden kurzfristig gelöst. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieses Softwareproblem in sehr wenigen Einzelfällen auch künftig bei den Pässen auftreten kann, die bis zur Umstellung der Software produziert wurden. Die Wahrscheinlichkeit wird aber als sehr gering angesehen.

4. Wie viele unberechtigte Zurückweisungen bei deutschen und ausländischen Grenzkontrollen wegen defekten RFID-Chips in den Reisepässen sind der Bundesregierung bekannt (bitte ggf. nach Ländern auflisten)?

Die erforderliche gesetzliche Befugnis zur Nutzung der im Radio Frequency Identification-Chip (RFID-Chip) des Reisepasses gespeicherten biometrischen und sonstigen Daten soll erst mit dem Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften geschaffen werden. Insofern werden derzeit bei der deutschen Grenzkontrolle die RFID-Chips noch nicht ausgelesen, so dass es auch nicht zu einer Zurückweisung wegen defekter Chips kommen kann. Zurückweisungen von Passinhabern aufgrund defekter RFID-Chips in Reisepässen an ausländischen Stellen sind der Bundesregierung nicht bekannt. Erfahrungen anderer Staaten sind ebenfalls nicht bekannt.

5. Wie viele Grenzkontrollen sind inzwischen mit geeigneten Lesegeräten ausgestattet, wie viele nicht, und wie viele Lesegeräte befinden sich bereits im aktiven Einsatz?

Die Bundespolizei verfügt aktuell über 587 Dokumentenlesegeräte (von insgesamt ca. 1 000), die technisch vorgerüstet sind, den in biometrischen Reisepässen enthaltenen Chip auszulesen. Die übrigen Ausweisleser werden sukzessive durch neue Geräte ersetzt.

6. Welche anderen europäischen Länder haben in welchem Umfang bereits Lesegeräte installiert und bringen diese bei der Grenzkontrolle zum Einsatz?

Lesegeräte zum Auslesen biometrischer Daten aus elektronischen Pässen befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung bislang in folgenden europäischen Staaten im Einsatz an den Grenzkontrollstellen:

1. Belgien (bereits seit ca. einem Jahr Einsatz von Lesegeräten am Flughafen Zaventem und am Bahnhof Brüssel Midi/Eurostar).
2. Frankreich (bislang 43 Lesegeräte im Einsatz, überwiegend auf Flughäfen und an Seehäfen; die Aufrüstung weiterer 57 Geräte ist geplant. An 16 Auslandsvertretungen sind ebenfalls Lesegeräte installiert).
3. Italien (Lesegeräte an allen Grenzübergangsstellen im Einsatz).
4. Luxemburg (ein Gerät zu Testzwecken an einem Abflugschalter am Flughafen, ein weiteres in interner Erprobung; Lesegeräte für die Ausstattung aller Schalter sind bereits bestellt).
5. Niederlande (zwei Geräte im Probebetrieb am Flughafen Schiphol).
6. Österreich (Einsatz von Lesegeräten zur Grenzkontrolle auf Flughäfen; an den Landesgrenzen sind noch keine Geräte im Einsatz).

Erfahrungen in diesen Ländern im Zusammenhang mit biometriegestützten Grenzkontrollen sind der Bundesregierung nicht bekannt.

7. In Großbritannien wird die Installation von RF-Lesegeräten an der Grenze für 2007 vorbereitet (Pilottest mit Lesegeräten).
8. In den USA hat die Installation von ePass-Lesern auf internationalen Flughäfen im September 2006 begonnen.

7. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie oft bei den Passkontrollen manuell die Identität des Passinhabers verifiziert werden musste, weil der elektronische Reisepass diese Funktion nicht erfüllen konnte?

8. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob die Abfertigung an den Grenzkontrollen durch den Einsatz der RFID-Technologie auf den Reisepässen in der täglichen Praxis beschleunigt werden konnte?

Siehe Antwort zu Frage 4.

9. Wie lange dauert mit derzeit gewählten Geräten der Lesevorgang z. B. an den Flughäfen Leipzig und München?

Mit Verweis auf die Antwort zu Frage 4 können generelle Zeitangaben zum Lesevorgang nicht gemacht werden.

10. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor über mögliche Synergieeffekte durch Einsatz dieser Technologie auch bei der Flugzeugabfertigung (Boarding) mit den Fluglinien und der Flughafen-Sicherheitskontrolle, nicht nur der Bundespolizei?

Hierzu liegen keine Erkenntnisse vor. Die Passgesetznovelle sieht vor, dass nur hoheitliche Stellen Zugriff auf die in den Chips gespeicherten biometrischen Daten haben und die im Rahmen von Kontrollen direkt aufgenommenen biometrischen Daten auslesen dürfen. Fluggesellschaften und private Unternehmen der Flughafensicherheitskontrollen sollen dagegen diese Daten nicht auslesen und verwenden können.

11. Wenn nicht, wird die Bundesregierung entsprechende Untersuchungen in Auftrag geben, um Erkenntnisse über die Vorteile der neuen Technologie zu gewinnen?

Eine Notwendigkeit, entsprechende Untersuchungen in Auftrag zu geben, besteht aus grenzpolizeilicher Sicht nicht.

12. Inwieweit werden die Sicherheitsstandards der RFID-Chips vor unberechtigtem Aus- und Mitlesen vor Implementierung der Fingerabdrücke erhöht werden?

    Soll sich dabei allein an den europäischen Vorgaben orientiert werden oder werden ggf. darüber hinaus gehende Sicherheitsvorrichtungen vorgesehen, wenn ja, welche?

Der Zugriffschutz auf die biometrischen Daten richtet sich nach europäischen Vorgaben.

Der Schutz des gespeicherten Lichtbildes und der übrigen Passdaten gegen unberechtigtes Auslesen mit dem Verfahren „Basic Access Control“ ist angemessen. In der zweiten Stufe wird zur Absicherung der Fingerabdruckdaten zusätzlich das Verfahren „Extended Access Control“ verwendet. Damit wird auf technisch sehr hohem Niveau sichergestellt, dass nur berechtigte hoheitliche Lesegeräte die Fingerabdruckdaten auslesen können.

13. Plant die Bundesregierung, bei Aushändigung des Reisepasses zukünftig eine – zur Zeit ungefähr 35 Cent teure – Schutzhülle oder andere zusätzliche optionale Schutzvorrichtungen mit anzubieten, welche das Auslesen des auf dem elektronischen Reisepass befindlichen RFID-Chips verhindert, wenn nein, warum nicht?

Nein. Wie bereits in der Antwort zu Frage 12 festgestellt, wird der Zugriffsschutz gegen unberechtigtes Auslesen als angemessen angesehen, so dass eine zusätzliche Absicherung durch eine Schutzhülle nicht notwendig ist.

14. Werden die elektronischen Reisepässe auch zukünftig zehn Jahre gültig sein?

Deutsche Reisepässe für Personen ab 26 Jahren werden auch künftig 10 Jahre gültig sein.

15. Wird in Zukunft die Möglichkeit bestehen, die Sicherheitsvorkehrungen für die RFID-Chips durch Softwareupgrades auch während der Gültigkeitsperiode zu verbessern?

    Wenn nein, wie plant die Bundesregierung, der zwangsläufigen Veraltung der Sicherheitssysteme der elektronischen Reisepässe zu begegnen?

Der Chip wird nach Abschluss der Personalisierung gegen weitere Schreibzugriffe geschützt, so dass eine nachträgliche Veränderung der Software und der auf dem Chip gespeicherten Daten technisch ausgeschlossen ist.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die im Chip implementierten Sicherheitsmechanismen, z. B. Auswahl des Kryptoverfahrens und der Schlüssellänge, auch über einen Zeitraum von 10 Jahren hinaus als sicher zu betrachten sind und damit einen angemessenen Schutz bieten.

16. Soweit auch zukünftig der Chip nach dem Beschreiben geschlossen wird: Was passiert bei Adressänderung, Namensänderung etc.?

Die Anschrift des Passinhabers wird nicht im Chip gespeichert. Bei einer Namensänderung muss ohnehin ein neuer Pass ausgestellt werden, da bereits eine Änderung des Namens auf der Passkarte nicht möglich ist.

17. Plant die Bundesregierung die biometrischen Daten der Ausweispapiere auch außerhalb der auf dem elektronischen Pass bzw. auf dem elektronischen Personalausweis befindlichen RFID-Chips zu speichern, wenn ja, in welcher Form und zu welchem Zweck?

Bereits das geltende Pass- und Personalausweisrecht sieht vor, dass das Lichtbild auch im örtlichen Register der Pass- bzw. Personalausweisbehörde zu speichern ist. Die (zusätzliche) Speicherung der Fingerabdrücke im örtlichen Passregister ist auch in der anstehenden Passgesetznovellierung nicht vorgesehen.

Ebenso wenig ist eine Speicherung der bei Passbeantragung erhobenen biometrischen Daten in einer zentralen Datenbank vorgesehen. Schließlich dürfen die im Rahmen einer Identitätsprüfung erhobenen biometrischen Daten nicht über den Abschluss der Identitätsprüfung hinaus gespeichert werden.

18. Gibt es in der Bundesregierung Überlegungen, die einmal gewonnenen biometrischen Daten der Reisepässe auch bei der Verbrechensbekämpfung einzusetzen?

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften sieht nur den 1:1-Vergleich der im Chip des deutschen Reisepasses gespeicherten biometrischen Daten mit den entsprechenden direkt erhobenen Daten des Passinhabers vor. Nach der 1:1-Identitätsüberprüfung sollen die erhobenen Daten unverzüglich gelöscht werden. Die Passgesetznovelle sieht vor, dass die in deutschen Reisepässen gespeicherten biometrischen Daten nur zum Zwecke der Überprüfung der Echtheit des Dokuments oder der Identität des Passinhabers verwendet werden dürfen. Eine darüber hinaus gehende Nutzung der biometrischen Daten aus deutschen Reisepässen bei der Verbrechensbekämpfung ist nicht vorgesehen.

19. Inwieweit wird die Bundesregierung die Bevölkerung darüber aufklären, dass die digitale Erfassung der biometrischen Daten jedes Einzelnen für die Zukunft ein nicht kontrollierbares Risiko mit sich bringt, dass die einmal gespeicherten Daten unberechtigt zur Erstellung von umfassenden Bewegungsprofilen des Passinhabers sowie zum Identitätsdiebstahl benutzt werden können?

Die Bundesregierung sieht hier kein unkontrollierbares Risiko. Biometrische Daten der Passinhaber dürfen nur in dem in der Antwort zu Frage 17 genannten geringen Rahmen gespeichert werden. Dieser lässt eine Erstellung von Bewegungsprofilen oder einen Identitätsdiebstahl anhand der biometrischen Daten nicht zu.

20. Wie plant die Bundesregierung dem Risiko zu begegnen, dass Terroristen gezielt das RFID-Signal der deutschen Reisepässe ausnutzen, um einen Sprengkörper in der Nähe eines deutschen Opfers detonieren zu lassen?

Hierbei handelt es sich um ein höchst unrealistisches und sehr konstruiertes Szenario. Es setzt voraus, dass ein unberechtigtes Lesegerät sich innerhalb einer Entfernung von ca. 20 cm vom elektronischen Pass befindet und die Kommunikation ungestört erfolgen kann. Zum Angriff auf eine bestimmte Person müssten sowohl die Passnummer als auch das Geburtsdatum des Inhabers und das Ablaufdatum des Reisepasses in dem unberechtigten Lesegerät hinterlegt sein.

21. Wann wird feststehen, welche Gebühren der Bürger für den veränderten Reisepass aufbringen muss und wie hoch werden diese Gebühren nach heutigem Erkenntnisstand sein?

Es ist nicht geplant, die Passgebühren mit Einführung der Erfassung von Fingerabdrücken zu erhöhen.

22. Wie sieht die aktuelle Kostenkalkulation für den elektronischen Reisepass aus (bitte die einzelnen Kostenpositionen auflisten)?

Die Kosten des deutschen Reisepasses setzen sich zusammen aus den Produktionskosten des Passes (dass Passbuch, die Herstellung und Integration der Chips sowie das Speichern der biometrischen Merkmale auf dem Chip), der Ausstattung in den rund 5 700 Passbehörden sowie der Verwaltungsgebühr.

23. Wird der Bürger wie bei den aufwändigeren, passgerechten Fotos, welche in der Praxis zumeist durch Fotografen erstellt werden müssen, zusätzlich Kosten für externe Dienstleistungen bei der Aufnahme der biometrischen Daten aufbringen müssen?

Nein, die Erfassung der Fingerabdrücke erfolgt in den Passbehörden.

24. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit der Qualität der eingereichten Fotos gemacht?

In der Anfangsphase führten die neuen Anforderungen an die Lichtbilder in einigen Fällen zu Unsicherheiten in der Praxis und auch zu einer erhöhten Zurückweisungsrate von vorgelegten Lichtbildern. Diese – bei der Einführung einer neuen Technologie nicht unüblichen – Schwierigkeiten stellen seit einiger Zeit jedoch kein Problem mehr dar. Die Zahl der abgelehnten Fotos hat sich auf die vor der Einführung elektronischer Pässe übliche Quote (einstelliger Prozentbereich) eingespielt.

25. Wie steht die Bundesregierung zu der Einführung einer Qualitätskontrollsoftware bei der Fotoerstellung?

Die Bundesregierung begrüßt die Verwendung einer geeigneten Qualitätskontrollsoftware bei der Erstellung von Fotos durch Fotografen.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung der Schulung für das Personal in den kommunalen Meldestellen im Umgang mit den neuen Reisepässen?

Der inhaltliche Schulungsbedarf in den Passbehörden war relativ gering, da sich bei den internen Abläufen der Passbeantragung nur geringe Änderungen durch die neuen Anforderungen an die Lichtbilder ergeben haben. Mit regelmäßigen Informationsschreiben haben das BMI, die Innenministerien/Senatsverwaltungen für Inneres der Länder und die Bundesdruckerei GmbH die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Passbehörden auf die neuen Rechtsgrundlagen und technisch-organisatorischen Abläufe im Kontext elektronischer Reisepässe vorbereitet. Darüber hinaus wurde für die Prüfung der Lichtbilder Fotomustertafel, Schablone und Software zur Verfügung gestellt. Mittlerweile bereitet die Prüfung der Lichtbilder auf Biometrietauglichkeit keine Probleme mehr.

27. Wie hoch sind die bisherigen Kosten für die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Kommunen?

Das BMI hat die Passbehörden bundesweit mit Informationsmaterial versorgt. Erstellung/Druck und Versand dieser Materialien wurden von der Bundesdruckerei GmbH realisiert. Der Bundesregierung liegen keine Informationen über die Kosten der Kommunen über die Schulung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor.

28. Welche Forschungsprojekte im Zusammenhang mit biometrischen Identifikationssystemen plant die Bundesregierung im Rahmen des Programms zu Sicherheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung?

Im Rahmen des Sicherheitsforschungsprogramms der Bundesregierung, das zurzeit erarbeitet wird, ist auch die Förderung von Forschungsprojekten im Zusammenhang biometrischer Identifikationssysteme vorgesehen. Die Förderung und Auswahl der Forschungsprojekte wird auf Basis von Förderbekanntmachungen erfolgen, welche sich am Forschungsbedarf der für zivile Sicherheit verantwortlichen Nutzer und Anwender orientieren werden. Die konkreten Projekte werden auf dieser Basis im Wettbewerb, vor allem nach dem Kriterium der Innovationshöhe ausgewählt. Ein weiteres Kriterium der Auswahl wird die Eignungsfähigkeit der Innovation im Hinblick auf den Kontext der Anwendung sein, wie Einbettung in Handlungsstrategien, Organisationsformen, bedienungs- und datenschutzfreundliche Auslegung.

29. Welche Forschungsprojekte im Zusammenhang mit biometrischen Identifikationssystemen sind der Bundesregierung hinsichtlich des 7. Forschungsrahmenprogramms der EU bekannt?

Das Europäische Sicherheitsforschungsprogramm soll im Jahr 2007 starten. Forschungsprojekte im Zusammenhang mit biometrischen Identifikationssystemen sind dort im Rahmen der Aktivität 3: „Verbesserung der Grenzsicherheit“ vorgesehen. Die Förderung und Auswahl der Forschungsprojekte wird auf Basis von Förderbekanntmachungen erfolgen, welche sich am Bedarf der für Sicherheit verantwortlichen Nutzer und Anwender orientieren werden. Die konkreten Projekte werden auf dieser Basis im Wettbewerb, unter anderem nach den Kriterien der Innovationshöhe und des Europäischen Mehrwertes ausgewählt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333